



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 22/PUU-VII/2009
TENTANG
PEMBATASAN MASA JABATAN
KEPALA DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH**

- Pemohon** : 1. Prof. Dr. drg. I Gede Winasa (Pemohon I);
2. H. Nurdin Basirun, S.Sos (Pemohon II).
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.
- Pokok Perkara** : Pasal 58 huruf o dan penjelasannya yang menentukan bahwa syarat menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, bertentangan dengan pasal-pasal UUD 1945 yakni:
- Pasal 28D ayat (3) mengenai hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
 - Pasal 28G ayat (1) mengenai hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu;
 - Pasal 28J ayat (2) mengenai kewajiban tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain guna memenuhi tuntutan yang adil.
- amar Putusan** : - Menyatakan menolak permohonan Pemohon I dan Pihak Terkait I untuk seluruhnya;
- Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon II dan Pihak Terkait II untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 17 November 2009.
- Ikhtisar Putusan** :

Permohonan pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) diajukan oleh dua orang yakni, Prof. Dr. drg. I Gede Winasa (Pemohon I) dan H. Nurdin Basirun, S.Sos. (Pemohon II).

Menyangkut kewenangan Mahkamah, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), dan Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Oleh karena permohonan para Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon.

Menyangkut kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pasal 51 ayat (1) UU MK menentukan yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk orang yang mempunyai kepentingan yang sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Sejak Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan- putusan selanjutnya, Mahkamah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pasal 58 huruf o dan penjelasannya menentukan bahwa syarat menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Ketentuan tersebut berpotensi merugikan seorang warga negara yang pernah atau sedang menduduki jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan berencana maju kembali dalam Pemilu Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah periode berikutnya.

Ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan penjelasannya telah menimbulkan potensi kerugian konstitusional bagi Pemohon I di masa datang karena Pemohon I merencanakan akan ikut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010. Pemohon II juga dirugikan karena Pemohon II merencanakan akan ikut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011.

Mahkamah berpendapat para Pemohon dapat membuktikan kerugian hak konstitusionalnya sehingga para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan yang bersangkutan.

Dalam pokok permohonannya, para Pemohon mendalilkan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasannya bertentangan dengan UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut.

- Pemohon I tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupaten Jembrana, karena Pemohon diangkat sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dan Kepmendagri Nomor 131.61-987.
- Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan kedua Kepmendagri tersebut memiliki perbedaan yang sangat fundamental dilihat dari sudut mekanisme pemilihannya. Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD Kabupaten Jembrana, di mana mekanisme pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-987 dilakukan sebagai hasil pemilihan langsung dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2005, di mana mekanisme pemilihan umum langsung ini diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Dengan perbedaan mekanisme pemilihan tersebut, maka Pemohon tidak dapat dikenakan ketentuan “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004.
- Pemohon II tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupten Karimun dengan mekanisme pengangkatan yang berbeda, yaitu Pemohon II yang awalnya Wakil Bupati kemudian diangkat sebagai Bupati

Karimun atas dasar usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau (Kepmendagri Nomor 131.30-326), dan diangkat kembali sebagai Bupati Karimun atas keberhasilan menjadi Calon Bupati Terpilih dalam Pemilu Kepala Daerah/Wakil Daerah langsung (Kepmendagri Nomor 131.21-111).

Berkaitan dengan dalil di atas, para Pemohon menilai Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan penjelasannya bertentangan dengan UUD 1945 yakni:

- Pasal 28D ayat (1) yang menjamin hak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- Pasal 28D ayat (3) yang menjamin hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
- Pasal 28G ayat (1) yang menjamin hak atas perlindungan diri pribadi, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menjelaskan pernah memutus pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta penjelasannya yang berkenaan dengan masa jabatan Kepala Daerah yaitu Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 dan telah memberikan batasan jabatan kepala daerah. Pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh undang-undang, sebagai berikut:

- a. pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama; atau
- b. pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut atau
- c. pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda.

Pemohon dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008, yaitu Drs. Said Saggaf, menjabat Bupati periode kedua 2003 sampai dengan 2008. Berarti dia mengalami masa belakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) dan UU 32/2004, hal itupun dihitung satu kali masa jabatan. Sekalipun dalam masa jabatan tersebut didasarkan pada dua undang-undang yang berbeda (UU 22/1999 dan UU 32/2004) tetapi hitungan satu kali periode jabatan tidak terhalang karena perubahan undang-undang. Dengan demikian, hitungan dua kali masa jabatan juga tidak terhalang karena perubahan undang-undang.

Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh karena itu, berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan.

Mahkamah berpendapat pada hakikatnya UU 22/1999, UU 32/2004, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP 6/2005) telah mengatur hal yang sama tentang masa jabatan Kepala Daerah yaitu lima tahun. Perbedaan sistem pemilihan kepala daerah baik tidak langsung [*vide* Pasal 40 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 22/1999] maupun langsung tidaklah berarti bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem langsung, begitu juga sebaliknya. Keduanya merupakan kebijakan negara tentang sistem pemilihan kepala daerah yang sama demokratisnya sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Kerugian konstitusional Pemohon I (Prof. Dr. drg. I Gede Winasa) adalah kesempatan Pemohon I terhalang oleh Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta penjelasannya, karena telah dua kali masa jabatan, yakni periode I (2000-2005) dengan sistem pemilihan tidak langsung yaitu berdasarkan UU 22/1999, dan periode II (2005-2009) dengan sistem pemilihan langsung yaitu berdasarkan UU 32/2004. Mahkamah berpendapat bahwa pada hakekatnya baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 dan PP 6/2005 telah mengatur hal yang sama mengenai masa jabatan Kepala Daerah yaitu lima tahun. Keduanya merupakan kebijakan pembentuk undang-undang tentang sistem pemilihan kepala daerah yang dipilih yang memiliki kadar demokrasi sama sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dengan demikian, Pemohon I dianggap telah menjabat dua kali masa jabatan penuh pada daerah yang sama, sekalipun dengan cara pemilihan yang berbeda (langsung dan tidak langsung). Keberhasilan Pemohon I dalam memimpin daerah Jembrana adalah suatu hal yang wajar dan diharapkan, namun demikian keberhasilan tersebut bukan merupakan alasan yang dapat menyimpangi pembatasan masa jabatan kepala daerah sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang. Dengan demikian, argumentasi Pemohon I dikesampingkan.

Pemohon II (H. Nurdin Basirun, S.Sos) adalah Pejabat Bupati Karimun yang tidak dipilih langsung. Pemohon II sebelumnya adalah Wakil Bupati yang kemudian diangkat sebagai Bupati berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.30-326, karena Bupati yang digantikannya berhalangan tetap. Pemohon II hanya 9 (sembilan) bulan menjabat Bupati.

Mahkamah berpendapat perlu mempertimbangkan pendapat ahli Indria Samego yang menyarankan perbaikan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, yakni apakah 2,5 tahun atau lebih, dihitung satu periode, sedangkan yang kurang dari 2,5 tahun tidak dihitung sebagai satu periode masa jabatan. Adapun ahli Mustafa Fahri mempertanyakan apakah sembilan bulan masa pemerintahan yang dijalankan seorang wakil kepala daerah untuk menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap dapat dihitung sebagai periode penuh? Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* tidak mengatur tentang hal ini secara tegas. Sekalipun Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah atau memperbaiki Pasal 58 huruf o UU 32/2004, namun Mahkamah dituntut memilih satu di antara alternatif-alternatif tersebut karena kebutuhan pelaksanaan hukum yang harus segera diisi dengan Putusan Mahkamah untuk mengisi kekosongan hukum (*judge-made law*).

Berpijak pada pendapat di atas, Mahkamah menilai masa jabatan Pihak Terkait I (Drs. Bambang Dwi Hartono) dihitung satu kali masa jabatan, karena masa jabatan pertama lebih dari setengah masa jabatan, yaitu dua tahun sembilan bulan. Adapun masa jabatan Pihak Terkait II (Gabriel Manek, M.Si.) tidak dihitung satu kali masa jabatan karena menjabat kurang dari separuh masa jabatan, yakni hanya 9,5 bulan.

Ditinjau dari aspek konstitusionalitas Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta penjelasannya terhadap UUD 1945, Mahkamah berpendapat sebagai berikut.

- Para Pemohon sebagai warga negara mempunyai hak konstitusional untuk ikut serta dalam pemerintahan, dalam konteks ini untuk menjadi bupati/walikota. Hak ini dibatasi oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain guna memenuhi tuntutan yang adil.
- Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan penjelasannya terhadap Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 telah diputus dalam Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 pada Selasa, 6 Mei 2008, dan dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945.
- Ketakutan dan kekhawatiran Pemohon I dan Pemohon II untuk tidak dapat menjadi bupati/walikota yang akan datang, bukanlah ketakutan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Hal demikian wajar dialami oleh siapapun yang akan menjadi calon kepala daerah. Dengan demikian, dalil para Pemohon tidak beralasan hukum dan harus dikesampingkan.

Berdasarkan pertimbangan hukum dan pendapat di atas, Mahkamah menjatuhkan amar putusan dengan menyatakan:

- menolak permohonan Pemohon I dan Pihak Terkait I untuk seluruhnya;
- mengabulkan permohonan Pemohon II dan Pihak Terkait II untuk sebagian;
- Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan;
- menolak permohonan Pemohon II dan Pihak Terkait II untuk selain dan selebihnya.